

ベトナムにおける環境政策・制度の発展とその課題 について：2016年ベトナム中部海域魚大量死事件 を事例として

著者	安達 一郎
出版者	法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	9
ページ	165-182
発行年	2021-03-24
URL	http://doi.org/10.15002/00024275

ベトナムにおける環境政策・制度の発展とその課題について —2016年ベトナム中部海域魚大量死事件を事例として—

Development of the environmental policies and Institutions, and challenging issues in Vietnam
— A case analysis of the Mass Fish Death Incident in central Vietnam in 2016 —

安 達 一 郎

要旨

ベトナムは、近年急速な経済発展を遂げている一方で、環境質への負荷は高まっており、大気質・水質とも汚染が進んでいる。こうした状況下、ベトナム政府は、環境問題への対処を重要政策の一つと位置付け、先進国での取り組みを取り入れ環境関連法の策定、環境省の設立等を進めてきた。また地方自治体でも環境部局が設立され、基本的な取り組みは進んでいる。

しかし、環境質の悪化は進み、政策・制度に基づいた執行には課題を抱えている。本稿では、ベトナムの環境政策・制度の現状を概観したうえで、2016年にベトナム中部海岸地域で生じた魚大量死事件を取り上げ、ともすれば環境政策の「失敗」と言われている事例の発生過程及びその対処について、構築主義の自然史アプローチを用いて分析を行った。

その結果、環境問題に対しては、既存の環境政策・制度での対応が困難である側面を明らかにし、メディアへの対応を含む市民との情報共有メカニズムの重要性を示唆する結果を得た。

キーワード

新興国、環境政策、環境事故、構築主義、ソーシャルメディア

1. はじめに

ASEAN諸国等に代表される急速な経済発展を遂げている国（新興国）において、大気汚染や水質環境汚染の問題は深刻化している。アジア水環境パートナーシップ（WEPA）（環境省他 2018：8）によると、排出される汚濁負荷が継続的に増加し、水質の悪化を引き起こすことが報告されている。また世界銀行の報告書（WB 2016：52）では、大気汚染による経済損失が、東アジア地域では7.5%にも及ぶことが報告されている。

またUNEP（2019：255）は、国際環境法の進展とあわせて、各国における環境法政策が進展している一方で、法制度に沿った実施（Enforcement）に大きな課題があることを報告している。そのうえ

で、環境法制度の実施運用にかかる指標（Indicator）として、既存の環境政策論の中で報告されている法原則、例えば、汚染者負担の原則、予防原則等を踏まえ、環境モニタリング、環境規制の整備や法の遵守状況をあげている。このことは、日本、欧米等で形作られてきた環境政策・制度の整備と実施が引き続き重要と強調されていることを意味している。またWEPA（2018）でも、ASEAN諸国の水環境に関する環境政策・制度の整備が進み、各国において環境法といった基本法、環境行政を主管する省庁の設置、環境基準といったことがすでに整備されていることが明らかにされている。しかし、環境法制度の重要性が強調されている一方で、環境質の改善に向けた環境政策・制度の実効性をどう高めていくかの検討は、課題として残されたままである。

こうした状況を踏まえて、本稿は、環境政策・制度の形成が進んでいるにも関わらず、適切な執行が難しく、環境汚染が進み深刻とされる状況がなぜ起きているのか、その状況の課題分析を目的としている。そして、筆者が新興国での環境政策支援業務を行った経験から、開発優先の姿勢や行政執行能力のキャパシティ不足といった以上に、日本や欧米で策定されてきた環境政策・制度が、新興国での環境問題解決に向けて適切な設計図となっていないと考える。本研究では適切な設計図となっていない状況とその原因をリサーチクエストとし、ベトナムを対象とした事例分析を行う。当国を取り上げた理由は、1986年のドイモイ政策の開始以降、急速な経済発展を遂げているが、同時に大気質・水質とも汚染が進んでいるからである¹。ベトナム政府は、環境問題への対処を重要政策の一つと位置付け、先進国での取り組みを取り入れ、環境関連法の策定、天然環境資源省（MONRE）の設立等を進め、地方自治政府レベルでも天然資源環境局（DONRE）を設立する等、全国レベルで環境政策・制度の発展を進めてきている。しかし、そうした環境政策・制度の進展にもかかわらず、環境質の悪化が止まらないことが報告されている。本稿では、環境汚染事故という特殊な事例分析を通じて、環境政策・制度が、実際の環境問題に整合的な制度設計となっているかの検証を行う。

環境事故の事例は、2016年にベトナム中部海岸地域で発生した海岸域200kmに及ぶ広範囲な海岸域で魚の大量死が発生した事例を取り上げている。当該環境事故は、最終的にはFormosa Ha Tinh Steel Corporation（FHS）という1社の製鉄工場からの排水が原因とされた。こうした環境汚染事故を防ぐ予防措置としての環境影響評価制度（EIA）や、排水基準はすでに整備され、FHSも環境影響評価を行い政府の承認を得ていた。環境政策・制度が整備されている状況において、環境政策の「失敗」とも考えられる事例が発生した過程及びその対処について詳細に分析し、制度設計上の問題の有無について考察を行う。

2. 分析及び調査方法

2.1 本稿の構成

本稿ではまず、環境政策・制度に関する先行研究レビューを行い、本稿での政策・制度を定義し、リサーチクエストの前提である、環境政策・制度の現状分析を行い、その整備状況を明らかにする。そして、政策・制度がありながら実施が困難な理由について、政策実施の観点から分析を行う。

そのうえで、2016年に発生した「中部海域魚大量死事件²」を取り上げ、事例分析を行う。分析には、構築主義アプローチの方法論を用いる。UNDP etc, (2019: 14) では、環境紛争（Environmental Dispute）の分析には、2つの方法があるとしている。1つは、環境問題発生による直接的な健康被害等の被害といった事象を調査する方法であり、多くの分析事例があることが紹介されている。一方で、本方法では問題の状況分析は可能であるが、問題が発生した理由の分析は困難であることが説明されている。2つ目は、構築主義アプローチ（Social Construction Approach）である。UNDP (2019) では、本分析手法を用いることで、環境問題の発生を、関係者間の関係性といった文脈での解釈を行うことができるとしている。今回の対象事例である、たった1つの工場排水が引き起こしたとされている「海洋汚染」や「魚大量死」が、ベトナムでどのように問題が顕在化し、大きくなったプロセスを見ることにより、その発生原因を明らかにし、環境政策・制度が整備されていても、その対処が難しい現状の分析につなげることを目的に、構築主義アプローチを採用している。

2.2 環境政策・制度論と事例分析

環境政策・制度について、先行研究のレビューを行う。倉坂（2014: 1-5）は、環境政策の対象となる「環境」を、人の活動を取り巻く物理的自然的存在であって人が設計をしていないものと、厳密に定義している。そのうえで、環境政策論とは、環境問題の回避・解決という観点からの必要な制度を検討し、制度をどのように変えていくのが合理的かを明らかにすることとしている。そして、政策が策定されるためには、引き金（Trigger）と合理的根拠

(Rationality)が必要としている。

橋本(2001:8)は、政策は政治次元の問題であるが、環境政策を論じるためには、政策決定の形成、決定プロセスのみならず、国内外の動向やボトムアップ的なダイナミクスの理解と洞察が不可欠としている。

環境政策・制度の有効性の検討にあたっては、橋本が指摘するように、策定された環境政策がどのように制度として展開されているかの分析が求められている。あわせて倉坂が指摘する合理性について、法制度であれば、法的正当性(Justification, legitimacy)が重要である。

これらの政策論での定義を踏まえて、本稿での環境政策を、環境問題の回避・解決に必要な政策とし、その環境政策に基づき、政府が構築するべきルールを制度とする。日本の国レベルを例にすれば、環境政策とは環境保全に向けた枠組みを定めた環境基本法や環境管理に関する諸法、さらにはこれらにより定められた計画等を指す。環境制度とは、こうした法律を実施する機関である環境省などの組織や、法のもとで運用される排出基準や指針、通達等の規定(ルール)を指す。

本稿では、以上の定義をもとにして、環境政策・制度を見ていく。また、なぜ環境事故に対して適切な対応が困難であったのか、その結果として有効な政策・制度が策定されることがなかったのかについて分析を行い、問題解決に必要な政策・制度と実際に運用される制度の間にあるギャップとその原因を明らかにしていく。

2.3 事例分析手法

社会問題の構築主義アプローチでは、「社会問題」をめぐる論争を「一種のディベートの空間として捉えたときに、どのような言説やレトリックが有効になるか、あるいは行き詰まりうるか」という観点から分析する。そしてこの方法論は、「社会問題」がどのように定義され、その定義はどのような反応を受け変化し展開していくのかというプロセスを研究するための手法としている(佐藤2016:15)。さらに、「何かが間違っていること、あるいは解決され

なければならない問題が存在することを他者に納得させる努力としての主張」を「クレイム」と定義する(Best 2008:18)。

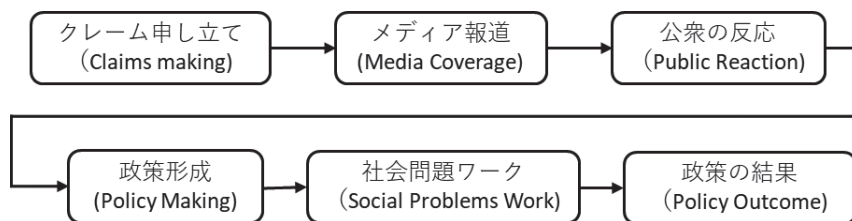
新津(1987:28)は、キツセとスペクターの方法論(1977=1992:225-236)を踏まえて、社会問題の発生のメカニズムとその推移の過程を「自然史(natural history)」とし、「プロセスとしての社会問題(Social problem as process)」を分析することの重要性を主張する。

キツセとスペクターによると、自然史モデル分析は、〈問題の告発〉→〈行政側の対応〉→〈対応への不満表明〉→〈抗議集団への発展〉といった争点をめぐる集団の一般的推移過程を綿密に分析することである。定松(2017:69)によると、この自然史モデルの優れている点について、社会問題の展開過程を「発生→展開→解決」という単純な線形モデルで捉えていない点としている。また「クレイム」は、「観察者である社会学者によって定義されるものではなく、社会のメンバーによって、日常的に定義されるもの」(Spector and Kitsuse 1977=1992:127)とされ、何が「クレイム」かは、相互行為過程で社会のメンバーにより決定される。

さらにBest(2008)は、メディア報道と公衆の反応を区別し、政策形成と社会問題がその政策の下で認識をされていくプロセスを提案している(図2-1)。環境が汚染されるという状況を見ると、環境問題が構築されると考えることができるのかといった批判は考えられる。Hanningan(1995=2007:3)によると、「環境問題は、一定不変ではなく、時代によって変動しており、汚染等の状況を厄介なものと定義し、個人や組織によって構築(Constructed)されなくてはならない」としている。そして、環境問題として構築されるために、クレイムの特質、クレイムの申立人、クレイムの申し立て活動の過程がある(Hanningan(1995=2007:55-68))としている。

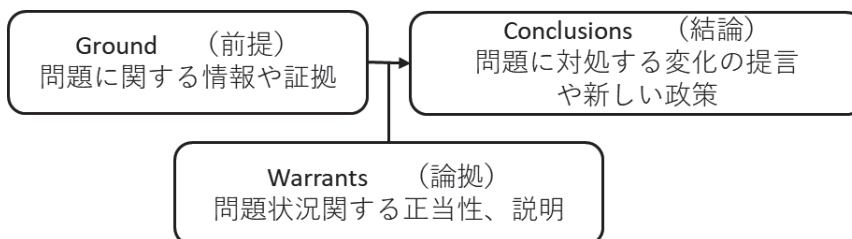
Bird(1987:260-261)は、環境問題は、健康、モラル、共感、美感、政治的、経済的、そして文化的関心といったことを通じて理解されたとし、解決に向けては自然の細部とどのように交渉し相互作用するかを明らかにしなければならないと論じてい

図 2-1 社会問題プロセスの自然史モデル



出典：Best 2008：19

図 2-2 問題状況に関するクレームの構造



出典：Best 2008：31

る。構築主義アプローチからの環境問題とは、環境汚染が発生し、環境質の悪化や健康への影響を与えたという文脈だけで捉えることはできず、個人や組織等がその事象をどう理解し、扱うかが非常に重要であることを示唆している。

倉坂（2014：8）は、環境政策が形成されるには“引き金”（Trigger）と政策合理性が必要としている。そして、政策が検討の対象となされるためには、「なぜその政策を検討すべきか」について関係者が理解することが不可欠としている。さらに、引き金には7つの様態³があるとし、その一つに事件・事故の発生を上げている。引き金と、先に定義した「クレーム」＝“何かが問題である、間違っていると納得させる主張”とは、類似した概念である。環境政策の形成において不可欠のプロセスである“引き金”について関係者が合理的に理解しないと、政策に正当性が伴わなくなる可能性が考えられる。合理的かつ正当性のある政策形成に向けては、何がクレームだったのかを明確にし、結果としてどのように政策形成につながったかの分析を行うことが極めて重要である。

Best（2008）は、前提や論拠と、その結果として起きる対処への変化や政策につながる一連の流れを

クレームの構造（図2-2）としている。また、Bird（1987）の指摘を踏まえると、環境問題がどのように理解されるかは、その社会のありかたに左右される。その結果、環境政策・制度は、科学的合理性をもって形成されているとは必ずしも言えないことも指摘されている。山本（1977）は、日本の公害規制に関して、当初設定された極めて厳しいNOx環境基準には合理性がなかったことを指摘し、このような厳しい政策・制度ができた原因は理論的な検討ではなく、当時の社会的な「空気」であったとしている。

以上の分析枠組を用い、クレームにおける論拠の妥当性を評価するため、この事件が起きた時点で形成されていた、ベトナムの環境政策・制度について概観し、先行研究で示されている論考を踏まえて考察し、事件の事例分析を、Bestの自然史モデルを用いて行う。

2.4 調査方法

筆者は、独立行政法人国際協力機構（JICA）が2016年～2019年に実施した「流域環境管理能力向上プロジェクト⁴」に関連し、準備期間を含めて2015年～2018年まで、ベトナムにJICA専門家として滞

在する機会を得た。その間に、ベトナム法令文書及び内部文書に接し、あわせてベトナム天然環境資源省（MONRE）、環境総局（VEA）の行政官と数多くの意見交換を行う機会を得た。環境政策・制度分析に関する多くの情報は、MONREが発行する「環境報告書（Environmental Report）」等の公式文書や法令文書及びVEA職員との意見交換での発言等を用いている。

事例分析は、NGOが作成した経緯報告（Green Trees 2016）及び現地新聞の報道をベースとしている。なお、新聞報道を活用することの課題と限界についても補足を行う。さらに筆者は、MONREが実施したFHSへの公式調査団に、外国人専門家としてオブザーバー参加する機会を得た。施設の視察、FHSが国から得ているライセンス文書の写しの入手、FHSの董事長とも意見交換を行ったほか、関連の技術者からのヒアリングと周辺海域の視察も実施した。こうした調査で得ている関連の報告書と先方関係者の発言のうち、公開しても問題ない部分を用いる。

3. ベトナムにおける環境政策・制度の現状

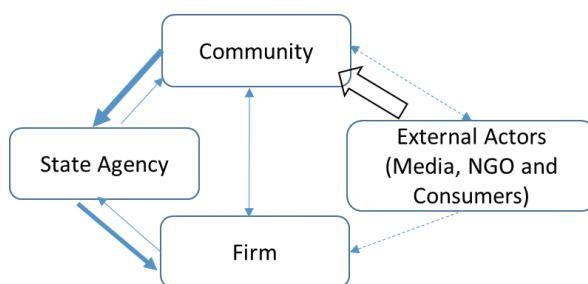
3.1 環境政策・制度に関する先行研究

本稿が対象としている新興国を対象とした環境政策・制度全般に関する研究では、アジア経済研究所の寺尾が実施している「資源・環境政策」の研究があげられる。様々な国の資源・環境政策の形成過程や実施状況について、事例研究として取りまとめられており多くの示唆を提示している（寺尾他：2002, 2005, 2013, 2015, 2019）。寺尾他（2005）は、アジアにおける環境政策分析に関して、先行研究を踏まえた上で、4点の分析視点を提示している。①Capacity building論、②環境政策における政策統合、③グローバル化に伴う環境政策の国際的な収斂、④環境政策におけるガバナンスである。それらの分析視点を踏まえて、アセアン諸国を中心とした事例研究を行い、環境政策の実施体制、環境政策のガバナンス（環境ガバナンス）が重要な視点であるとしている。さらに、国際的要因の重要性と、環境政策の形成過程、執行過程における社会的な合意形

成の重要性を説いている。また、新興国等での環境政策形成における「後発性」に着目し、機能しない要因としての「環境問題の新しさ」を上げたうえで、人々の関心と政策に反映される政治的自由と民主制度が必要としている（寺尾：2014, 2015）。ここでも、形成過程と執行過程の社会的合意形成の重要性が示唆されている。

ベトナムの環境政策・制度については、O'Rourke（2004）、Ortmann（2017）によって取りまとめられている。O'Rourke（2004：53）によると、ベトナム政府が、ドイモイ政策を導入後、開発と環境のバランスを取ることに多くの努力を払ってきたこと、そして共産国のステレオタイプ的な見方に反し、ベトナムの市民コミュニティの強さを報告している。一方で環境影響評価（EIA）の実施事例を挙げ、法令に沿った運営がなされていない実態を報告し、実施にあたっての複数の諸官庁の複雑性についても言及している（O'Rourke 2004：153）。さらに法制度の実施部隊である、地方省の環境担当局（当時はDOSTE、現DONRE）職員のヒアリングを踏まえて、EIA実施のキャパシティが限定的であること指摘している。そして、ベトナムの環境政策が、排水基準のように事前に制度を設定して規制を行う“Demand and control regulation”ではなく、むしろ個別苦情に対処する形で政策が事後的に策定される“Complaint-driven environmental protection system”と結論付け、Community-driven regulationの政策示唆を提示している（図3-1）。ベトナムは、共産党が政治統制を行っているOne Party Stateであり、民主主義からは距離がある政治体制である。寺尾（2015）は、環境

図3-1 Community-driven regulation diagram



出典：O'Rourke 2004

政策が機能するには、「政治的自由」と「民主制」が重要としている。それでは、ベトナムに政治的自由と民主性が限定的であると考えられる状況において、同国におけるCommunity-driven regulationは、どのように機能しているのでしょうか。

ベトナムでは環境保護法を1993年には策定し、環境政策の強化にあわせて、すでに2回の改定を行っている。環境基準や排出基準を定め、EIA、環境被害に対する補償制度の規定、さらには排水課徴金等の経済的規制制度も設けられ、法制度面から見ると、環境に十分配慮した政策・制度を整えている状況である。また、政策形成において重要なプロセスとして、コンセンサスアプローチがとられていることも報告されている（Ohno：2019）。政策・制度の策定段階において、関係者間の合意形成に重きをおいている状況は、寺尾（2015）が主張する、環境ガバナンスにも通じる議論である。

Ortmann（2017：260-263）は、ベトナムの環境政策・制度の執行に多くの課題があることを指摘し、社会（行政含む）、ビジネス（マーケット）そして国際社会の3つの分析を通じ、ベトナムの環境ガバナンスの改善に向けて、制度改革（Institutional Reform）と発展が必要であるとし、同様の一党支配の政治体制をとっている中国の状況と比較し、さらなる改善が可能と結論付けている。この中では、環境保護に関する政策の失敗も指摘し（Ortmann 2017：99-122）、O'rouke同様、10%しかEIAとポストEIAを実施していない⁵状況を明らかにし、環境政策の執行状況に課題が多いことを報告している。他方で、現在までのベトナムの環境政策への取り組みを評価し、経済発展に関心がある強力なグループ、政府内の対立、不十分な予算、低いレベルの制度能力、法システムの弱さ、汚職の問題、市民社会、ビジネス業界、国際的な環境（ドナー支援や国際環境法）といった詳細な現状分析を通して、今後は、日本や欧州的な環境ガバナンスを参考にしながら、環境政策の発展に向けて道を進む可能性を示唆している。

この2つの先行研究は、ベトナムの環境政策・制度の実態を詳細に分析し、共産党一党支配国家

（One-Party State）の状況下の環境ガバナンスのあり方の提言につなげている。そして、Community-driven regulationに向けて、特にコミュニティの役割の重要性を示している（O'Rourke：246）。しかし、これらの研究では、現状の環境政策・制度と運用との間にあるギャップをどう考え、改善につなげるためにどういった課題があるのかは十分に検討されていない。その考察を深める手段として、環境政策の形成につながる“引き金”として定義できる環境事故がどのように理解され、それが環境政策・制度の発展にどのように関係しているのかの分析を行うことが重要である。それが、Ortmann（2017）が主張する環境ガバナンスの視点への示唆につながる。

3.2 ベトナム環境政策・制度の概観

3.2.1 環境法制度の現状と課題—法律混雑—

前項において、ベトナムの環境政策に関する先行研究のレビューを行った。環境政策・制度の現状の考察をさらに深めるために、法制度の分析を行う。ベトナムの法制度は体系的に整備されている。日本の法務省は、長年の法制度整備支援の協力を行っており、ベトナムの法制度に関する情報をHPで公開している⁶。ベトナムの法体系は憲法を中心とした大陸法で整備されており、環境に関連する規定は日本同様、MONREが所管する以外の法制度も数多く制定されているが、本稿ではMONREが所管する環境関連の規定に焦点を絞っている⁷。

ベトナム2013年憲法では、環境に関する規定を、国民の権利とし保護する義務を負い、国は政策を定めるとしている。そのうえで、環境政策の基本となるのが環境保護法（LEP）である。LEPは1994年に制定され施行されているが、2005年、2014年とすでに2回改正されている。現LEP（55/2014/QH13）は、20章170の条項を持ち、日本の環境法に例えると、環境基本法、公害関係の法律（環境影響評価法、水質汚濁防止法、廃棄物関連法等）の基本規定をすべて盛り込んだ構成である。そして、LEPに基づく政令（ベトナムではDecree）、施行規則（ベトナムではCircular）が規定されており、行政が執行する上での法律体系は十分に整備されている。しかし、ベト

ナムの大きな課題は、この多すぎる法制度にある。ここでは紙幅の関係で詳細の記載を省くが、関連の主要規定と一例を示す。

例えば、民法（91/2015/QH13）では、日本の公害関連法の大きな特徴の一つである無過失責任条項が設けられている。

第602条 環境汚染による損害の賠償

環境を汚染し、損害を加えた主体は、当該主体に故意過失がない場合も含め、法令の規定に基づき損害を賠償しなければならない

また、刑法（37/2009/QH12）においては、水質汚染といった環境事故に関連して以下の規定が定められている。

第183条 水源汚染を引き起こした罪

1. 許可基準を超える〈中略〉水源に排出したために行政処分を受けたにも関わらず、管轄機関の決定に沿った改善措置を故意にとらず、重大な被害を引き起こした者は、1,000万ドン以上1億ドン（日本円で約5万円以上50万円⁸）以下の罰金、3年以下の非拘束矯正刑又は6か月以上3年以下の懲役に処す。

なお、この規定は組織ではなく個人を対象とした罰則に限定されていて、組織的な違法行為に適用はできないとされている（Hai etc. 2012：206）。

憲法、民法、刑法、環境保護法によるそれぞれの

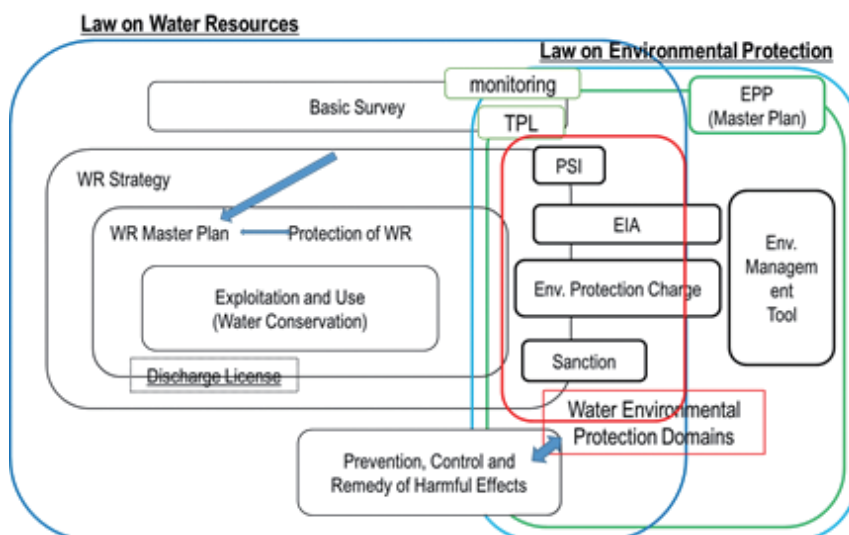
環境規定は、日本での環境法制度に関連したほぼすべての条項をカバーしており、様々な環境問題に対応することが行政としては可能であるが、その法律実施をどの様に行っていくのか、例に挙げた刑法の規定のように理解することは非常に困難である。

Waibel（2010）、Nguyen（2010, 2013）は、ベトナムの水セクターの法的フレームワーク分析を行っている。これらの報告で、水セクターに関する法的制度は概ね整備されているとする一方で、Nguyen（2013：32）は、制度的複雑さと管理運営の分断（Fragmentation）を主張している。そして、法的多元主義（the prevalence of legal pluralism）と日常の法実施に関する分析研究の重要性を主張している。

この法律混雑の状況を、環境保護法（LEP）と水資源法（Law on Water Resources：LWR）を例に補足する（図3-2）。LWR上のWRマスタープランとLEP上の環境保護計画（EPP MasterPlan）の関係も明確ではない。法目的（水量確保と水質保全）が異なることから、オーバーラップや実施の煩雑性は仕方ないこととしても、法律の所管部署は異なり、どちらが優先となって運営されているのかは明確ではない。この課題は、両法を所管している部署職員から直接筆者が聞き取っている。

筆者は、この法混雑と分断に関して、MONRE関係者と多く議論を有する機会を得た。（MONRE法

図3-2 LEPと水資源法（LWR）既定の概要図



出典：筆者

務局、VEA関係部局)。彼らもこうした外部研究者等からの指摘を十分に認識し、整理が必要なことは理解している。実際に、2020年8月現在進めている環境保護法の改正プロセスにおいて、排水ライセンスを含めて環境ライセンスの一元化を行うことを検討している。

Nguyen (2010, 2013) が指摘する法的分断は、官僚制度の縦割りが原因と言われることも多い。しかしベトナムの法形成はすでに述べたように、コンセンサスを得ることが重要であり、起草過程においても、ワークショップの開催等により、関係機関や対象者等から意見を聴取し起草を進めることが規定されている(渡辺 2016: 34)。

法制度混雑や分断は、法執行過程における難しさを想起させる一方で、新たな問題が発生しても、少なくともそれに対応する法律条項がある可能性が高く、行政執行は可能である。しかしLEPの多くの規定をすべて着実に実施するとなると、膨大な行政コストが必要であろう。こうした法制度の状況について、必要性、合理性を踏まえての整理が不可欠な状

況である。

3.2.2 環境法制度の課題II—厳しい法制度について

環境影響評価に関して、規定通り実施できない内容が整備されてしまう理由として、Ortmann (2017: 256) は、世界銀行やアジア開発銀行といったドナーからの要求が強いことをあげている。このように他先進国やドナーの環境政策が実効性を検証せずに導入されてしまうことは、他でも指摘されている(Goldman 2005=2008)。

例えば排水基準値は日本と比べても非常に厳しい。日本の水質汚濁防止法で定めている基準と、ベトナムの排水基準の比較を表3-1に示す。窒素やリンの基準は、活性汚泥法といった一般的な下水処理法で、この基準を満たすように処理することは難しく、高度処理が求められ、過大な設備投資につながっている。

しかし、何を目的としてこの基準が設定されたのかは、VEA関係者との意見交換でも明確には確認できなかった。

表3-1 排水基準比較

項目	日本排水基準	ベトナム排水基準 (mg/l)			
		A類型	B類型	QCVN-10※1	許可水質※2
pH (海域以外)	5.8以上8.6以下	6-9	5.5-9	6.5-8	5.5-9
BOD	160mg/L	30	50		58.5
COD	160mg/L	75	150		175.5
SS	200mg/L	50	100	50-100	117
鉱物油類	5mg/L	5	10	0.5	11.7
フェノール類	5mg/L	0.1	0.5	0.03	0.585
銅含有量	3mg/L	2	2	0.2-1.0	
亜鉛含有量	2mg/L	3	3	0.5-2.0	
溶解性鉄含有量	10mg/L	1	5	0.5	
溶解性マンガン	10mg/L	0.5	1	0.5	
クロム含有量	2mg/L	0.2	1	0.1-0.5	
大腸菌群数	3000個/cm3	3000	5000	1000	
窒素含有量	120mg/L	20	40		
リン含有量	16mg/L	4	6		
Cd	0.03mg Cd/L	0.05	0.1	0	0.117
Cn	1 mg CN/L	0.07	0.1	0.005-0.1	0.585
Pb	0.1 mg Pb/L	0.1	0.5	0.05-0.1	
Cr6+	0.5 mg/L	0.05	0.1	0.02-0.05	0.585
As	0.1 mg As/L	0.05	0.1	0.02-0.05	
T-Hg	0.005 mg Hg/L	0.005	0.01	0.002-0.005	0.0117
有機水銀	不検出	-	-	-	
PCB	0.003mg/L	0.003	0.01	-	-

※1:QCVN-10 は、鉄鋼業の排水基準

出所：筆者作成

※2:許可基準 (3215/GP-BTNMT 2015/12/11 : FHSから提供された排水ライセンス写)

出典：筆者

事業場にはDONRE職員が、事業者側と約束をしたうえで訪問し、環境管理の状況を確認している。その際に、この排水基準の確認は厳密には行われていない。他方で、こうした基準は、排水水質の目安としての運用や、重大な違反をしていると考えられる場合の法的根拠となりうる。こうした排水基準の設定は、制度として重要な規定である。その一方で、排水基準設定だけでも、その目的と政策合理性の検討が不可欠である。こうした検討プロセスが不十分であることが示唆される。

3.3 小括

ベトナムの環境政策・制度について概観したが、ベトナムは一党支配（One-Party State）の社会主義国家といった国家体制の中で、また経済開発優先の国家方針と言われる中で、環境法制度を中心に大きく発展をさせてきたことが明らかになった。これは、直近の国家社会開発経済計画⁹において、国家全体の目的として環境保護を大きく位置付けていることにも表れている。

一方で、環境政策・制度のオーバーラップや所管部署の不明確な点があり、さらには排水基準といった政策目標設定の合理性が十分ではないことも明らかにした。環境政策の運営を踏まえた分析を行ったO'roukeが指摘するように、Community-driven regulationが目指す形だとすると、現状の環境政策・制度はその実態にあっていない。先行研究では、運営と実際の法制度の整合性に関する分析が十分に行われていないことが示唆される。環境政策の適切な運営には、ベトナムの社会状況を踏まえた政策・制度構築が、政策実施の強化につながると言えるだろう。次節では、ベトナム社会がどのような環境政策・制度を設定することが妥当なのかについての示唆を得るため、環境事故がこういった形で環境問題と認識されるに至ったかの分析を行う。

4. 中部海域魚大量死事件について

4.1 本事件を対象とした理由

2016年4月、Formosa Ha Tinh Steel Corporation (FHS) が位置する少し北側から南方200kmの海岸

図 4-1 事例対象地域地図



出典：筆者

域にわたる非常に広大な領域で魚の大量死が発生した¹⁰。FHSからの排水が原因であると最終的に「決定」されているが、本事件には以下の3点の疑問があげられる。

- ① たった1社の排水で、これだけ広域の海岸域で、魚の大量死が発生するのか¹¹。
- ② 実施の不備はありつつも基本的な環境政策が整備されている中で、政府側の対応に大きな問題があったのか。
- ③ 外資系大資本が環境関連法に関するコンプライアンス違反や大規模な汚染を引き起こす排水の垂れ流しがあり得るのか。

東洋経済の記事では、「ベトナム最悪の海洋汚染」とまで書かれている¹²。

しかし、魚の大量死（へい死）を含む水質事故は、水質環境が改善された現在の日本でも多数発生している。例えば神奈川県では平成30年度において141件発生、魚のへい死件数は19件で16件は原因不明として報告されている。日本でもへい死事件の原因究明は困難である¹³。

4.2 Formosa Ha Tinh Steel Corporation (FHS) について

問題を起こしたとされる工場の運営主体は台湾の総合化学企業・台湾塑膠工業公司（台湾プラスチック、Formosa Plastics Corp. 略称「台プラ」）を中心とする台プラ・グループにより2008年に設立された

Formosa Ha Tinh Steel Corp. (FHS) である。第1期計画の主要設備は、高炉2基、転炉3基、熱間圧延(熱延)ライン(年間生産能力530万トン)、線材2ライン(120万トン)、年産粗鋼707万トン、総投資額110億ドルであり、第2期完成時には年産粗鋼2000万トン、総投資額200億ドル、社員数6466人(第1期のみ)という大型の投資案件である(保倉2015:37, 川端2018:20)。日本からはJFEスチールが5%の資本参加を行っている¹⁴。またFHS設立背景については、川端(2018)によるとベトナム政府による国策的な産業政策の一環であり、外資呼び込みによる成長戦略と報告されている。

ハティン省は、ベトナムの中でも世帯収入が低い地域であり、この大型投資開発は大きな経済効果をもたらし、地域住民への裨益も非常に大きい¹⁵。

4.3 中部海域魚大量死事件の経緯と分析

今回の分析対象事例に関する先行研究は、Green Trees (2017), Ngo (2017), Dung etc. (2017), Nguyen etc. (2018), 中野(2018)等がある。どの分析でも、FHSの排水が原因であるとし、被害を受けた状況分析と、政府の対応の問題の指摘にとどまり、なぜ環境問題として、大きくハイライトされたのかの分析がまったくなされていない。

本節では、Bestの6つの段階に従って、それぞれの過程分析を行う。なお本分析を行うため、Green Trees (2017) による報告及び現地新聞等の報道記事を活用している。併せて、先行研究でも参照している報道記事も分析対象に加えている。結果は以下のとおりである。

① クレイムの申し立て

最初のクレイムは、2016年4月6日(以下2016年は省略)、ゲージで養殖(畜養)されている魚が死んだという漁業関係者からの申し立てであった。あわせて、海底1.5kmに及ぶ排水管が設置されているとのクレイムがあった。政府側の反応は早く、4月11日には現地地方政府が調査を着手した。しかし魚の大量死は続き、南部へ拡大し、中央・現地政府が一体となって調査を行っていることが報道されている。この段階ではFHSの排水と

いった疑いはされているが、魚の大量死は周辺海域の問題であり、政府側も原因不明と報告しているという報道のみだった。この状況が大きく変わったのが、4月25日のFHS広報担当局長の「エビを取るのか、工場による発展を取るのか、どちらか選ばないといけない」という発言であった¹⁶。なお、外国系メディアは、4月22日23日のBBC-Vietnamが魚の大量死と現地政府の調査について報道している¹⁷。「エビか工場か」の発言以降、ネット上において本件が、#choosefishというソーシャルメディア上で拡散した(Nguyen 2018:5)。この後、急速にメディアでの報道が広がる。

② メディア報道

国営メディアの英語ニュースであるViet Nam News¹⁸は、4月14日に魚が大量に死んでいるという報道を行っているが、次報は4月27日であり、「エビか工場」かの発言をFHS側が謝罪した記事となっている。そして、4月27日午後MONREが7分間の記者会見を行ったこと(Greent Trees 2017:15)、原因は不明であることが報じられた。

ベトナムニュースの日本語まとめサイトであるVietjo¹⁹は4月27日に本件を初めて報道し、4月27日のMONRE記者会見を29日に報道している。

エビか工場かの発言において、大衆の関心が高まりMONREの短い記者会見から、政府が何か隠しているのではないかと形のメディア報道がされた。直接的な原因こそ言及していないが、魚大量死、海洋汚染、FHSの繰り返しの報道は、この3つを自動的に結び付ける。また、このメディア報道にソーシャルメディアも大きく関わっている。

③ 市民の反応

25日付のFHS発言へのクレイムの申し立てで「FHSの排水が原因」という説が流布され、さらにメディアの報道を引き起こした。Facebook上ではNước cần minh bạch'(citizen/nation needs transparency)という言葉で5月1日の抗議活動の呼びかけがなされ(Ngo 2017)、ハノイとホーチミンに1000名以上の人が集まった。5月8日には再度大きな抗議活動が、ハノイ、ホーチミンで

起こった。このころから、魚の安全性を問う声が「政府が隠している」という言説に変化した。市民の反応は、政府への抗議に変わってきたことが、大都市での抗議活動につながった²⁰。

④ 政策形成

政府は抗議活動の阻止を強化する一方で、海域の安全に関する証明と、原因追及の徹底を約束していく。調査最終結果として、6月30日に以下の政府声明を公式に表明した。

1. 2016年4月に深刻な環境事故が発生したと。
2. 党と指導部は、最終結果としてFHSの違反を確認した。FHSパイロット運転中²¹に発生した事故により、工場排水中のフェノール、シアン化物、酸化鉄が許容レベルを上回った。

国内外の科学者との慎重な評価と協議に基づいて、関係省庁はFHSの違反及び事故が海洋環境の深刻な汚染と、中部海域で発生した海洋生物の大規模な死の原因であると結論付けた。

3. FHSは、以上の指摘に基づき魚の大量死を引き起こす環境事件を引き起こした責任を認めた。

⑤ 社会問題化

FHSがすべての責任としての解決と、補償金の支払いを行うといった政策決定の後、政府は補償金の分配やFHSが行う環境改善事業に関する指導を開始した。一方で、その政府報告に対する不満が市民から表明された。Green Trees (2017)によると、補償金の支払いに対する不満も含まれている。特に、政府とFHSの間で秘密裏に政策決定がなされたことに対する不信は大きく、新聞での報道も、FHSのライセンス問題といった形にシフトし、排水と海洋汚染の因果関係を問いかける報道は見られなくなった。また7月以降は現地での抗議活動がほとんどとなり²²、かつ現地キリスト教徒によるものが主となった²³。

⑥ 政策の結果

FHSは、環境配慮に対する過剰とも取れる改善投資を行う。環境事故が発生する以前から、排水処理施設は運転されており、排水モニタリングで

すべての濃度をチェックする等、ベトナムの排水基準に合った排水処理が行える体制は整えられていた²⁴。しかし、FHSは、より環境への安全な措置として、コークス炉の冷却装置を、排水汚染が懸念される水栓式から空冷式へと設備の更新を行った²⁵。さらに、排水の安全性を確認するための巨大な貯水池を設置した。また、周辺海域の海洋汚染警報モニタリング装置の設置費用の負担も行った。下水処理施設の改善も行った。

その後、2019年MONREは、EIAの強化と、排水の安全確認のため500m³/日～5,000m³/日未満の排水量を出す事業者には2日間排水が保持される安定池の設置を、5,000m³/日以上排水量を出す事業者には3日間の排水が保持される安定池の設置を義務づける政令を定めた²⁶。しかし、これは排水が周辺に公害を起こしていないことを証明するためだけに設けられた規定であり、科学的知見に基づいた総合的な海洋汚染対策の形成にはつながっていない。海洋環境管理のためには、市民に対して既設の排水自動モニタリング装置の結果を表示するだけでなく、工場を定期的に市民に解放し、さらには海洋水質モニタリングを行いその結果を定期的に公表するといった、総合的な施策が必要である。今後、再び魚大量死事件が発生すれば、新たな問題が起こることも考えられる。

この自然史モデルの分析を通じて、明らかになった事項は以下のとおりである。

- ① 環境への被害報告は魚大量死といった事象以外全く観察されていない。そのため、どういった状況が安全なのかの科学的根拠が共有されることはなかった。
- ② 問題が大きくなった原因として、工場側の説明の不適切さを要因とする市民とのミスコミュニケーションであり、また、抗議した市民は、工場の周辺住民だけではなかった。
- ③ 環境政策形成において重要である、具体的な環境悪化がどのレベルであるのか、原因は何であるか、といった分析を行い、原因を追究する余裕が政府側にはなく、早急な対策を求められた。
- ④ 解決過程においては、既存の環境政策・制度の

問題点が検討されることなく、企業側の負担だけが、政府から求められた。筆者が前節で既存の政策・制度の課題として指摘した、オーバーラップや厳しすぎる制度の問題は、依然として残されたままである。

本分析で明らかにしたように、海洋汚染の問題を、科学的根拠が示されないまま1社の排水が原因として結論付けられたことは、本当の原因を追究する機会が失われたことでもある。科学的知見の収集と公表をより積極的に行うために周辺海洋モニタリングの強化と、関連の環境情報の公開というような政策・制度の検討が、海洋環境保全に向けて必要である。

4.4 小括

魚の大量死が確認された後、魚の安全と自然を守れといった、単純な公害問題に対するクレームは、政府への対応批判へのクレーム申し立てとなり、プロセスが複雑化していった。問題に関する情報や証拠が限定されている中で、抗議活動に論理的正当性を与える情報は不十分であり、その不十分さは、「政府が隠しているから」といった言説で補われるようになった。政府の対応も、FHSの排水が原因と決定しながらも、もっぱら市民への不満対応のために政策形成がなされたことが明らかとなった。市民の環境政策への期待は、周辺海洋環境が、工場建設前と変わらない状態で維持されることである。一方、工場側はすでにある環境政策・制度にもとづき、EIAを取得し、排水基準を守って排水していた。本事故の因果関係が明確ではない中では、政府も周辺住民も、何らかの法的責任をFHSに問う正当性は十分ではなかった。ここに、市民が求める環境政策・制度と、工場に課すべき政策・制度の間に明確なギャップが存在していることは明らかである。

その結果、政府が住民からのクレームの本質や妥当性を検討することなく、工場側を規制する政策・制度だけを強化するという結果につながった。中野(2018)は、こうした住民のクレームに対して、ベトナム政府が行った短期間での原因決定を「早急な幕引き」とし、海洋汚染や原因の対策の遅れも目立

ち、環境ガバナンスの成立が不可欠と結論付けている。しかし、発生後すぐに政府は現地調査を行い、また5月頃には筆者も参加した大規模な現地調査を実施、FHSも政府側も本問題への対応を真摯に取り組んでいた。こうした、既存の環境政策・制度にもとづいた行政の取り組みに関する報道は大きくはなされていない²⁷。

海洋保全といった環境問題が、FHSの開発の正当性の問題に変容し、結果としてFHSがすべての責任を負い、補償金を支払うことで決着した。さらに工場排水の安全性を確保するための貯水池の設置という、巨額投資を必要とするより厳しい環境規制が、すでに操業を開始している工場に対しても後付けで策定されたことは、開発投資業者にとっても不安が残るものと言える²⁸。環境政策・制度が、環境事故を防止するための政策とはなりえず、ひとたび今回のような環境事故的な事象が観察された場合、市民の不満が増幅される。新興国では、こうした大規模な開発事業や環境に影響を与える可能性がある事業開発は、少なくない。今回の環境事故分析を通じて、市民の環境への安全を強く求める声が小さくないこと、政府批判とも連携しやすく、既存の環境政策・制度の設計からさらに強化された形での政策形成につながったことを明らかにした。以上の分析結果を踏まえて、合理性のある環境政策形成に向けて検討すべき事項を次節で述べる。

5. 考察

5.1 環境事故におけるファクトベースによる政策検討の難しさ

現地FHSの調査からは以下の事項が確認されている。

- ① FHSのベトナム中央政府の公式調査団に対する対応は真摯であり、排水処理施設その他含めてすべてについて調査結果を公開し、説明を行っていた。
- ② 現地台湾からの赴任者には、高いレベルの技術者が配置されていた。
- ③ EIAの許可証、排水ライセンス含めて、必要な手続きは取得していた。海水パイプラインの

設置も、近隣漁業者への配慮を考えると排水が沖合に拡散される工夫であり、妥当な措置といえる。

以上の事実からは、FHSの排水のみが広範囲で魚が大量死するほどの水質が悪化をもたらしたかは、判定ができなかった。周辺海域も視察を行ったが、打ち上げられている魚は確認できなかった。東南アジアでは、赤潮による魚類斃死が起きていることは報告されており（脇田・岩滝2017）、魚の大量死は複合的な原因ではないかとも推察される。

しかし、「エビが開発」かの発言をきっかけにFHSへの疑念が高まり、政府への批判、また明確な汚染程度のエビデンスもないまま、海域がFHSの排水で汚染されたと問題が構築された。そして、環境政策・制度に基づいて適切に行われたEIA取得や排水ライセンスについては、FHS及び政府側の適切な法執行という評価がなされていない²⁹。EIAの政策合理性は欠けているといわざるを得ない³⁰。1年後においても漁業被害が続いているといった報道も散見された³¹。

図5-1にベトナム政府統計室から取得した、今回の魚大量死の影響を受けた4地方省の漁獲高を示す。2016年は減少しているが2017年はほぼ2015年の水準に戻している。

補償金額についても市民からの問題提起があった。補償金額は、2016年9月30日にDecison1880/ QQ-TTG（2016）³²で決定された。補償の対象は、被害が同定された4地方省が対象で、漁業、水産養

殖、製塩、海産物販売、漁獲補助、観光業、海産物仲買・卸売りの7業種を対象とし、支給期間は4月から9月までの最長6か月、業種や規模毎に細かく設定されているが、一番補償額が低い設定である各業種の単純労働者にも、月単位2,919,000VND（日本円で約15,000円）が支払われる。ハティン省の一人当たりの月収入は、約208万ドン（日本円で約11,000円）³³、そのうち農水産業からの収入は約54万ドン（日本円で約2,500円）に過ぎないことから、6か月の期間の妥当性の議論は残るが、補償金額としては妥当な額と考えられる³⁴。事故が発生した汚染濃度の数字、魚への影響、環境汚染と排水の因果関係といった科学的データは、ほとんど報告されていない。ひとたび、予期せぬ環境事故が発生すると、安全対策だけが求められ、既存の環境政策・制度に基づく行政対応ができないのみならず、実測データといったエビデンスに基づく合理的な政策・制度構築が極めて難しい状況となる。

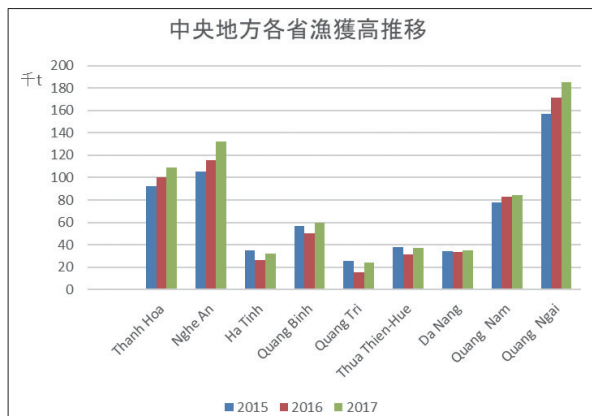
5.2 メディアの役割について

魚の大量死が、海洋域全体の汚染が原因であり、さらにFHSの排水が汚染原因であることを、大きく報道したのはメディアである。自然史アプローチでも、メディアの役割分析は非常に重要であるとされている。なお、今回の分析においては、ベトナムの新聞報道記事を用いた。

ベトナムの報道環境は、Reporters without Borders、2020で180か国中175位³⁵であり、Freedom Houseでは、「Not Free³⁶」と示している。両団体ともベトナム政府によって情報が管理されており自由な報道は制限されるとしている。今回の国家プロジェクト開発による事件が、どこまで自由に報道されたのかの考察が必要である。他方で、政府への批判も含み、開発重視といわれるベトナム政府肝いりの開発に関する批判的な報道が大きく報じられたことは、きわめて「異例」とも考えられる。報道の自由がないとされるベトナムで、メディアがどういった方向を向いて一連の報道を行ったかの考察も必要である。

Coe（2014）は、ベトナムのメディア分析を行い、読者の関心を引き付けるマーケットと一党支配国家

図5-1 中央地方各省漁獲高推移



出典：GSO統計データから筆者作成

とのバランスを取りながらの報道が行われていると結論付けている。

Nguyen (2018) は、ベトナムにおける環境活動におけるソーシャルメディアを通じた市民社会行動が大きく発展してきていることを強調している。Morris (2018) は、環境問題事象は人をひきつけやすく、その下に隠れている問題を想起させるきっかけを作りやすいと報告している。今回のFHSのケースでも、海洋環境と魚の安全確保と平行して、政府の透明性が求められていた。メディアは、市民の要求にこたえる報道を行っていたことが考えられる。この姿勢は、受け手である市民が知りたい情報を優先的に流し、科学的に問題を扱う部分は、ほとんど扱われないことを示唆している。

こうした環境事故とメディアの関係には、特殊な面がある。Hansen (2019: 65-95) は、環境とメディア分析を行い、ニュースとしての環境を以下のように論じている。“環境問題が社会問題として構築されるために、公共的なクレーム申し立てがうまくいくことが必要である。しかし、メディアは単なる便利な公共的アリーナであるだけではない。彼らは、ニュース製作という組織的、専門的な配置を通じて、争点やクレーム申し立て者を構築し、フレーミングを行うという積極的な役割を果たしている。クレーム申し立て者にとっては、メディアの報道を受けることはもっとも重要なタスクになることが多い。”

そして、InsiderとOutsiderの区分において、政府関係者といったInsiderはメディア、特にソーシャルメディアといった新しいメディアとは距離を取りがち（FHSのケースでも、7分間で記者会見を終えたことに批判的な見解が示されている）である一方で、NGOといったOutsiderは、①メンバーをリクルートし、集団のキャンペーン活動に対する財政的な支援を受けるための公共可視性を重視し、②集団がキャンペーンしている争点に関して、公共的、政治的な注目を得てアクションを達成するための主要なチャンネルとなるためのメディア戦略にたけていると述べている。

今回の事例分析でも、申し立てられたクレームを

市民が問題と認識するためにはメディアの役割が極めて重要であることが示されている。特に環境問題については、その傾向が強いことが先行研究でも論じられている。このことは、合理性がある環境政策形成に向けた共通理解を得るためには、メディアを通じた情報共有の重要性が示唆される。

5.3 市民の反応について

メディアを通じた情報共有の重要性とあわせて、今回クレームの申し立てを行った市民の反応は、きわめて大きく、透明性を求める政治的要求にまでつながっている状況が明らかとなった。

Nguyen (2018) は、ベトナムにおいて、市民が政府活動にも関心が広がっている状況を報告している。SNSでの情報が拡散される中で、環境問題が政治問題に結び付きやすくなっている状況と言える。

UNDPはAsia-Pacific Institute of managementと共同で、2017年にベトナムの環境対立（Environmental Dispute）に関するケーススタディを行っている（UNDP 2018）。なお、本分析においてFHSの事例は含まれていない。そして、以下の課題を挙げている。

- ・行政管理システムだけでは環境汚染を制御できない。
- ・市民は環境への害を財産権の侵害以上に手続き的および分配的正義の違反と判断。
- ・政府の仲介による紛争解決が失敗した場合、市民は直接行動を起こす。
- ・環境運動におけるメディアとソーシャルネットワークの役割が適切に扱われていない。

そのうえで、UNDP (2018) は、市民参加型のDeliberative Designsを提案している。

この政策提案は、今回のFHSケースアナリシスの結果との整合性も高い一方で、現状の環境政策・制度の実情と運用をどう考えるかの考察までは踏み込んでいない。

しかし、クレームが大きくなり、さらにメディアを通じた環境問題の形成と市民の反応にだけ基づいて政策対応を検討すると、政府が合理的な解決策を図ることは容易ではなくなることが、FHSの事例分析から言える。実際に、従来型のCommand and

Controlといった企業だけに規制を課す従来型の手法を検討し、一方的に安全サイドに立って環境管理を強化する方向で政策決定がなされたことは、O'roukeが示唆するCommunity-driven regulationではない政策決定がされたことを示している。

政府は、環境問題の発生過程の分析によって、その社会における環境問題を捉えることが可能となる。そして、その分析を通じ、合理性及び正当性のある政策・制度構築ができることが、本事例分析から示唆される。

6. 結論

ベトナムで形成されている環境政策・制度は、日本や欧米で形成されてきた政策・制度をもとに作られており、必要とされる基本的な制度は整えられている。一方で、その実施を適切に行うための政策合理性に課題を抱えており、制度混雑や、政策目的が明確ではない、より厳しい排水基準の設定がなされている状況を明らかにした。

そのうえで、こうした状況において発生した環境事故を対象に、自然史モデルを通じた分析を行った。クレイムの発生が予期せぬ形で増幅され、実際の環境影響以上に大きな問題として市民に認識されてしまったことが、政府の対応に対する不満につながり、企業側の責任とあわせて、企業の開発行為を承認した政府への批判とつながった。また、政府もこうした批判に安易にこたえる形で、周辺海域の「被害」に対する賠償金支払い命令を出した。しかし、具体的にどのような被害があり、それがなぜ発生したのかということが科学的に検討されることはなかった。FHSの経済効果も踏まえた開発と環境の関係をつなぐような政策・制度の提案はされなかった。最終的には、排水規制の強化のみが行われ、今後ベトナム等の新興国で発生することが考えられる合理性がある環境政策形成の困難さを明らかにした³⁷。

これらの結果からは、現状の環境政策・制度は、実際に起きている政策課題とリンクせずに策定されていることも明らかとなった。法制度実施の段階においてその混乱が起こるのは、当然の結果とも考え

られる。また、開発と環境保全のバランス、そして市民からの環境問題への関心の高まりへの対応が求められる中で、新興国における環境政策・制度の検討にあたっては、環境問題の理由を明らかにするための構築主義アプローチによる分析が重要であることを示している。

ベトナムで発生した、魚大量死事件の問題構築にはどういったことがあったのか。①中部地域という発展から取り残されている地域における、外資による巨大産業開発に対するクレイムに端を発したことで、②申し立て人は、当初は中部地域の漁民であったが、メディア報道含めて大きく声を上げたのはハノイ、ホーチミンの住民であったこと、③クレイムの受容過程として、ベトナム内の新聞による報道の他、SNSを使った多くの発信も行われたこと（Green Trees2017）としてまとめることができる。さらに、New York Times等の欧米系のメディアや日本経済新聞等の現地支局からの記事も、外国人専門家の説明等として引用され、FHSからの排水がすべての原因とするフレーミングの形成に貢献し、それが政府批判へと変遷していった。

ベトナムでは、先進国で起こった公害問題を学習したうえで、環境政策・制度を作り上げ、FHSもEIAの許可を得ていた。実施が困難な政策がつくられてしまう原因として、公害＝悪という言説の固定化があり、まずは政策・制度だけでも形作らねばならないといった考えがあるのではないかと考えられる。また、市民の環境への高い関心とそれに沿った形でのソーシャルメディアの活用を含めたメディアの報道といった形で問題が増幅され、環境政策・制度の実施や強化の方向性が適切に進んでいない可能性を指摘できる。

川端（2018：18）は、産業政策の観点から、ベトナムでの鉄鋼業の分析を行っている。この中で、“FHSは事件が起こってからベトナム社会に対するコミュニケーションは適切ではなかった”としている。そして、“外資系企業はベトナム市場のニーズにこたえた経済活動を行い、また社会的課題について、ベトナムの市民とよくコミュニケーションし、社会的責任を果たしていかなければならない”と結論づけている。

今後、環境制度・政策を考えるうえで、情報の共有メカニズムをうまく作り上げること、関係者間のコミュニケーションの方法を適切に行うことが、環境問題への対応においても有効な対応であり、より合理的かつ有効な環境政策・制度を作り上げていく上で重要となっていくことが示唆される。

付記

本研究の実施にあたり、匿名でヒアリングと資料提供に応じて頂いた関係機関各位に謝意を表する。本稿は筆者の個人的見解に基づくものであり、現在所属する組織の見解を代表するものではない。また、本稿の執筆にあたり、匿名の査読者から有益な指摘を頂いた。御礼申し上げる。

注

- 1 環境省のHP, MONRE環境白書2016等
- 2 本稿において対象としている環境事故の名称は, “The Social Republic of Vietnam Online Newspaper of the Government” (ベトナム政府, 公式オンラインニュース) で用いられている, 「The serious environmental incident which led to massive death of fish in the central」
<http://news.chinhphu.vn/Home/Press-release-on-serious-environmental-incident-in-central-coast/20167/27753.vgp> (2020年7月30日アクセス) から, 「中部海域魚大量死事件」として記載する。
- 3 その他に, 大規模な国際会議といったイベント, 外圧, 関係者からのイニシアティブ, 司法判決, 政策の連鎖をあげている。
- 4 JICAプロジェクト。ベトナムにおける流域環境管理強化に向けた制度支援をおこなっている。
<https://www.jica.go.jp/project/vietnam/043/outline/index.html> (2020年7月10日アクセス)
- 5 Nippon Koei Co., LTD, Institute of Environmental Technology (IET) THE FINAL REPORT “THE POLLUTION SOURCE INVENTORY (PSI) SURVEY IN CAU RIVER BASIN 2017” でも, 89%が環境影響評価といった環境ライセンスを取得。ただし, 56%のみがポストEIAを実施。排水ライセンス (LWR) 取得は29%のみ。環境保護費を支払っているのは27%のみと回答を得ている。
- 6 法務省, ベトナム
http://www.moj.go.jp/housouken/houso_houkoku_vietnam.html (2020年7月10日アクセス)
- 7 本稿で引用しているベトナム法律文書の日本語は, 法務所HPから引用している。なお, 本HPでも記載があるが, 日本語は仮訳であり, 正文はベトナム語のみである。
- 8 本稿では, 1VND (ベトナムドン) を日本円で約0.005円として換算している。
- 9 5-YEAR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT PLAN FOR 2016-2020
- 10 政府の公式発表として, 「2016年4月に, ハティン省, クアンビン省, クアンティ省, トゥアティエン省の4省にまたがる海域で, 魚を中心に多くの海洋生物が大量にへい死し (6月30日の発表で70tと報告) 深刻なダメージを与え, 人々の生活の安全が脅かされた」としている。
<http://news.chinhphu.vn/Home/Press-release-on-serious-environmental-incident-in-central-coast/20167/27753.vgp> (2020年8月20日アクセス)
- 11 最終的に本事件について, ベトナム政府はFHSからの排水が原因として報告している。筆者はこの政治決定に対しては, 評価しており, 異を唱えるものではない。
- 12 <https://toyokeizai.net/articles/-/178075> (2020年8月20日アクセス)
- 13 神奈川県HP資料
<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/pf7/suisitu/jiko/hasseizyoukyou/30nenndo/30jiko.html> (2020年8月20日アクセス)
- 14 <https://www.jfe-steel.co.jp/release/2015/07/150730.html> (2020年7月30日アクセス)
- 15 ハティン省2016年の1か月個人平均収入は約200万VND (約1万円)。ハノイ市は, 約4900万VND (約2万5千円) 2.5倍もの格差がある (ベトナム政府統計局 (GSO))
- 16 筆者は, 本発言の経緯について後述するFHS現地調査で, FHS関係者から以下の説明を非公式に聞いている。「記者会見の終了後, 対応していた担当者が“つぶやいてしまったこと”が拾われ, FHS社としての発言とされた」。
- 17 https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160422_vn_dieu_tra_ca_chet_hang_loat, https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/04/160423_vn_mass_fish_deaths (2020年8月25日アクセス)
- 18 Vietnam Newsは, ベトナム政府組織であるVietnam News Agencyが発行している英字新聞。
- 19 Vietjoはベトナムの報道を日本語でまとめているニュースサイト。
<https://www.viet-jo.com/news/social/160427013723.html> (2020年8月25日アクセス)
- 20 ハティン省FHSに行くためには, ハノイから車または鉄道の移動のみであり, 6時間以上かかる。ハノイ市民が, 観光目的以外で当地を訪れることはほとんどない。
- 21 後述する現地調査で一番驚いたのが, 溶鉱炉は建設中であり粗鋼生産を含む本格稼働はされていなかったことである。コークス炉の運転と, 製鋼ラインが粗鋼を輸入してパイロット運転されていた。この状況でCNを高濃度含む排水が排出される可能性は低いと推察される。
- 22 Green Trees (2017), 中野 (2018) 等の先行研究では, ハノイ, ホーチミンでの抗議活動は, 厳しく取り締まら

れたとしており（報道でも確認）、そうした影響も考えられる。

23 Green Treesの報告でも、本件記載。なお、ベトナムでのキリスト教徒に関する問題は非常に複雑であり、宗教対立的な要素も含まれる。

<https://toyokeizai.net/articles/-/178075>

24 現地立ち入り調査時において、排水処理装置の確認を行っている。すでに活性汚泥は十分な濃度となっており、事故後運転を立ち上げた稼働状況ではなかった。また、2016年3月及び4月に自社で測定し、現地環境局に報告済みの放流水濃度測定結果を確認したが、排水基準をすべて下回っていたことを、筆者は確認している。

25 FHSは、コークス生成炉において湿式消火方式を導入していたが、乾式消火方式に変更した。

<https://www.eng.nipponsteel.com/news/2017/20171026.html> (2020年8月25日アクセス)

湿式消火法だとCNが含まれる排水が出る可能性もあり、より環境に配慮した乾式への変更は望ましいが、その排水は本文での記載のとおり、排水処理装置で処理された後に放流されていた。

26 DECREE ON AMENDMENTS TO DECREES ON GUIDELINES FOR THE LAW ON ENVIRONMENT PROTECTION, 40/2019/ND-CP。EIAについては、投資法に基づく投資計画作成前にEIA取得が義務付けられた。しかし、投資計画作成前にEIAを行うことは技術的に不可能（どういった施設が設置され、排水量、排ガス量等の設定をこの段階で行うことは困難）である。筆者は、MONRE-VEA担当者から、2020年に予定されている環境保護法の改正で対応することを確認している。

27 日経新聞の2016年6月19日付の報道でも、FHSの排水が原因であるかのように報道されている。

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO03391850Y6A600C1FFE000/> (2020年7月1日アクセス)

28 筆者は、本規制への影響を確認するために、現地でベトナム法人と共同で経営する現地法人代表から、①すでに運営が開始されている工業団地にも貯水池の設置が義務付けられたこと、②工業団地に、たまたま空地があった団地ではすぐに設置できたが、余地がない団地では設置が進んでいないこと、③企業にとって大きな負担となっている、ことを確認している。また、現地本邦企業も本規制内容がドラフトで公開された時点で、懸念を表明している。

29 Green Tree (2017) は、FHSの排水許可基準が不当に緩和されていると指摘している。しかし、表3-1に示すように本基準はベトナムの排水基準に基づき、また日本の基準から比較すると厳しい基準となっている。

30 2017年8月には、ベトナム政府はFHSの許可に関わったハティン省の元幹部等の資格はく奪処分を決定している。EIAの適切な許可が行われていなかったことや、ライセンス許可に関係している幹部であり、報道において抗議がされた対象事項と大きく関係していると考えられる。

<https://www.viet-jo.com/news/social/170816180111.html> (2020年8月20日アクセス)

31 注) 11参照。

32 本決定は、業種ごとにかつ規模（船のエンジン馬力）の大きさや養殖面積規模に従って細かく設定されている。中野（2018）によると、現地新聞報道として1人当たり1か月数百ドル規模となる。

33 注) 14参照

34 ベトナム政府は、8月末に一部海域以外の安全宣言を出している。

35 <https://rsf.org/en/ranking/2020> (2020年8月10日アクセス)

36 Freedom House rates people's access to political rights and civil liberties in 210 countries and territories.

<https://freedomhouse.org/issues> (2020年8月10日アクセス)

37 MONRE (2017) によると、本事件からの教訓として、情報公開の重要性をまとめている。

参考文献

〈日本語文献〉

- アジア水環境パートナーシップ (WEPA) 2018年『WEPA アジア水環境管理アウトルック2018』環境省、IGES
- 植田 和弘 2002年『環境政策と行財政システム』寺西俊一、石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店
- 川端 望 2018年『国際経済統合下におけるベトナム鉄鋼業の発展』『TERG Discussion Papers』395号
- 倉坂 秀史 2014年『環境政策論（第3版）』信山社
- 佐藤 寿明 2016年『「社会問題」の論争における「リンク・ターン」の特徴と作用』『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』No.91
- 定松 淳 2018年『科学と社会はどのようにすれ違うのか』勁草書房
- 橋本 道夫 2001年『公務員研修双書—環境政策』ぎょうせい
- 寺尾 忠能、大塚 健司編 2002年『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム：日本の経験・東アジアの課題』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能、大塚 健司編 2005年『アジアにおける環境政策と社会変動：産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2013年『環境政策の形成過程：「開発と環境」の視点から』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2015年『「後発性」のポリティクス：資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所
- 寺尾 忠能編 2019年『資源・環境政策の形成過程「初期」の制度と組織を中心に』アジア経済研究所
- 中野 亜里 2018年『ベトナムの環境ガバナンスについての考察—中部海洋汚染の事例を中心に』『大東文化大学紀要』第56号
- 新津 晃一 1983年『「社会問題論の方法論的視座をめぐる—考察」』『国際基督教大学学報 II-B, 社会科学ジャーナル』22-1号
- 保倉 裕 2015年『JETROアジア経済研究所ベトナム初

の鉄鋼一貫製鉄事業に本格参画する台湾・中国鋼鐵—その背景と狙い』『アジア研ワールドトレンド』
 山本 七平 1977年『空気の研究』文芸春秋
 脇田 和美他 2017年「東南アジアにおける魚類斃死を伴う赤潮の記録とその傾向」,『沿岸域学会誌』Vol 30-1
 渡部 吉俊 2016年『ベトナムにおける立法過程の概要とその特徴』法務省HP ICDニュース
<http://www.moj.go.jp/content/001164866.pdf> (2020年8月1日アクセス)

〈英語文献〉

- Best J. (2008). Social Problem, W.W. Norton & Company
 E. Bird (1987). The Social Construction of Nature: Theoretical Approaches to the History of Environmental Problems, Environmental Review: ER, Vol. 11, No. 4
 C. Coe (2014) Minding the Metaphor: Vietnamese State-Run Press Coverage of Social Movements Abroad, Journal of Vietnamese Studies, Vol. 9, The Regents of the University of California
 M. Goldman (2005). The World Bank and Struggles of Social Justice in the Age of Globalization, Yale University Press 山口 富子他訳 2008年『緑の帝国—世界銀行とグリーンネオリベラリズム』京都大学学術出版会
 Green Trees (2016). An Overview of the Marine life Disaster in Vietnam, Createspace Independent Pub
 A. Hansen (2019), Environment, Media and Communication, Routledge
 A. Hanningan (1995), Environmental Sociology, Routledge, 松野弘他訳, 2007年『環境社会学』ミネルヴァ書房
 HOANG Van Hai etc. (2012) Current Issues of Environmental Management in Vietnam: The Case of VEDAN Vietnam, 日本情報経営学会誌 (2012Vol33 No. 1)
 Jänicke, M. (2008). "Ecological Modernisation: New Perspectives." Journal of Cleaner Production. Vol. 16. pp. 557-565.
 Mol, Arthur P.J. (2009). 'Environmental Governance Through Information: China and Vietnam'. Singapore Journal of Tropical Geography 30 (1): 114-29
 MONRE (2017) Advocacy Report about troubleshooting results environment in some of the central coast
 Morris-Jung, Jason. (2016). 'Vietnam's New Environmental Politics: A Fish out of Water?' The Diplomat. May 23.
<https://thediplomat.com/2016/05/vietnams-new-environmental-politics-a-fish-out-of-water/> (2020年8月10日アクセス)
 Nguyen, T-D., & Datzberger, S. (2018). The environmental movement in Vietnam: A new frontier of civil society activism? (Challenging Authoritarianism series; No. 4). Amsterdam: Transnational Institute
 Nguyen L. (2010) Legal Framework of the water sector in Vietnam, Working Paper 52, ZEF Working Paper Series
 Nguyen L. (2013) Legal Framework of the water sector in Vietnam: Update 2013, Working Paper 116, ZEF Working Paper Series
 J. Ngo (2017) Choosing Fish over Steel: Ample Protests and the Large-Scale Death of Fish in Central Vietnam Thesis Report, School of Oriental and African Studies, University of London
 Ohno, Kenichi (2009) Avoiding the Middle Income Trap: Renovating Industrial
 O'Rourke, Dara. (2004). Community-Driven Regulation: Balancing Development and the Environment in Vietnam. MIT Press.
 Spector, Malcom, and John I. Kitsuse (1977), Constructing Social Problems. Menlo Park, CA: Cummings Publishing Company 村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太(訳) 1992年『社会問題の構築』マルジュ社
 Stephan Ortmann, (2017), Environmental Governance in Vietnam, Palgrave Macmillan
 UNEP, (2018). Air Pollution in Asia and the Pacific: Science-based Solutions. UNEP, Paris.
 UNEP, (2019). Environmental Rule of Law -First Global Report-, UNEP, Nairobi
 UNDP and -Pacific Institute of Management (2018) Environmental disputes, social changes, and distributive justice in Viet Nam: Case studies, comparative analysis, and policy implications. A Joint Policy Research Paper on Governance and Participation
 World Bank. (2016), The Cost of Air Pollution; World Bank: Washington, DC, USA.
 G. Waibel, (2010) State management in transition: Understanding water resources management in Vietnam, ZEF Working Paper Series, No. 55, University of Bonn, Center for Development Research (ZEF).